

УДК 339.186:658.7:332.1

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

© 2015

Т.В. Крамин, доктор экономических наук, профессор,
директор НИИ проблем социально-экономического развития
Р.А. Григорьев, доктор экономики Портсмутского университета,
заместитель директора НИИ проблем социально-экономического развития
М.В. Крамин, магистр финансов США, кандидат физико-математических наук,
доцент кафедры высшей математики
Институт экономики, управления и права, Казань (Россия)

Ключевые слова: Федеральная контрактная система; государственные закупки.

Аннотация: В статье обсуждаются вопросы оценки эффективности Федеральной контрактной системы (ФКС) России, действующей с начала 2014 г. Проводится факторный анализ ключевых характеристик процесса государственных закупок в России на основе изучения эмпирических данных по государственным закупкам в России в период до и после внедрения ФКС – 2011–2014 гг., включая переходный период ее разработки – 2012–2013 гг. Проведенное исследование показало, что внедрение ФКС начинает оказывать комплексное влияние на характеристики системы государственных закупок в России. Более того, влияние ФКС имело место уже на стадии ее формирования и обсуждения в профессиональных сообществах (в 2012–2013 гг.).

Введение. В 2005 г. Федеральный закон № 94-ФЗ создал базу для равного доступа на рынок государственного и муниципального заказа, а также развития на нем конкуренции. Однако финансово-экономический кризис 2008 г. и посткризисный период были охарактеризованы сокращением ВВП России и ростом дефицита бюджета. В результате задача повышения экономической эффективности государственных закупок стала особо актуальной: госзакупки РФ составляют в настоящее время около 20 % ВВП.

С 2006 г. был накоплен значительный опыт работы в рамках закона 94-ФЗ, выявлен ряд недостатков указанного закона, которые так и не удалось устранить в процессе реформы системы государственных закупок (чрезмерная концентрация внимания на торговых процедурах и недостаточное внимание к вопросам предварительного ценообразования и контроля исполнения обязательств по контрактам, недостаточная защита прав участников госконтрактов в процессе осуществления государственных закупок), что привело к развитию коррупционных проявлений. Кроме того, специалисты Высшей школы экономики (ВШЭ) показали, что базовые положения Федерального закона № 94-ФЗ ориентированы на модель рынка однородного товара с совершенной конкуренцией и высокой информационной эффективностью. Такая ограниченность указанного закона формирует риски неисполнения или неполного и некачественного исполнения государственных контрактов.

С начала 2014 г. вступил в силу закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Федеральная контрактная система (ФКС) призвана комплексно улучшить положение дел в сфере государственных закупок посредством расширения своего регулирующего воздействия на весь жизненный цикл осуществления государственного заказа. ФКС состоит из трех взаимосвязанных этапов: 1) прогнозирование и планирование; 2) осуществление закупок; 3) контроль и аудит исполненных контрактов. В настоящее время в профессиональных кругах набирает обороты дискуссия об эффективности внедренной ФКС. Главные вопросы дискуссии – оказала ли ФКС значимое влияние на эффективность государственных закупок в России, и если оказала, то в какой конкретно сфере имеет место это влияние, насколько оно положительно. Настоящая статья посвящена поиску ответов на указанные вопросы на основе анализа эмпирических данных по государственным закупкам в России в период до и после внедрения ФКС – 2011–2014 гг., включая переходный период ее разработки – 2012–2013 гг.

Дискуссия, постановка задачи исследования и краткий обзор литературы. Весомый вклад в оценку эффективности закона о контрактной системе внесли эксперты ВШЭ. Основные результаты их исследования содержатся в докладе «О системе закупок в Российской Федерации – 2014», представленном в 2015 г. [1]. Из указанного доклада можно увидеть определенные положительные тенденции. В частности, доли закупок у единственного поставщика в общей сумме контрактов в рамках государственного и муниципального заказа в 2014 г. уменьшились, хотя и остались высокими – 64,3 % и 62,3 % соответственно (см. рис. 1).

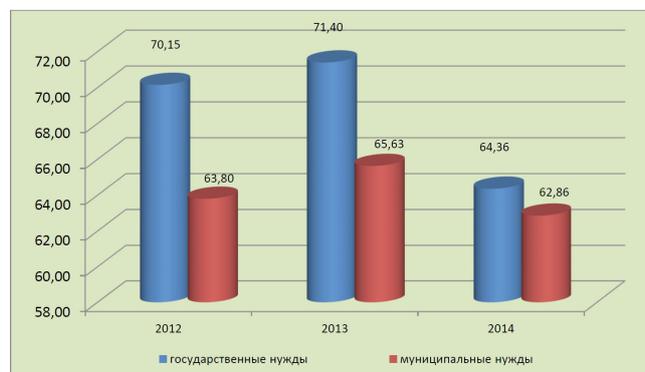


Рис. 1. Доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в общей стоимости заключенных контрактов в 2012–2014 гг., % [1]

В докладе также отмечено, что уровень конкуренции в процессе государственных закупок в 2014 г. не вырос: как и в 2013 г., только две заявки было подано для участия в тендерах. Осталась также высокой доля конкурентных процедур, признанных несостоявшимися (около 40 %).

Особое внимание было уделено обоснованию ответа на вопрос, удалось ли больше сэкономить в 2014 г. госзаказчикам и муниципалитетам по сравнению с 2013 г. Эксперты ВШЭ приходят к выводу, что процент экономии при заключении государственных и муниципальных контрактов в 2014 г. составляет всего 3,8 % и 6,9 % от объема закупок соответственно, что значительно ниже, чем в 2013 г. Аналогичный вывод делают специалисты Счетной палаты, согласно которым в результате внедрения контрактной системы экономия затрат федерального бюджета на госзакупках составила в 2014 г. всего 5 %. Более оптимистично выглядят выводы Минэкономразвития – разработчика контрактной системы. Согласно его отчету, экономия расходов федераль-

ного бюджета составила 15 %. Причиной расхождения представленных выше оценок называют использование различных источников данных: эксперты ВШЭ использовали данные Росстата, Министерство экономического развития – расчеты Федерального казначейства, Счетная палата – данные портала закупок (zakupki.gov.ru).

Представители Минэкономразвития выделяют следующие причины расхождения в оценках: 1) Счетная палата производила расчеты самостоятельно (методика ее расчета могла отличаться от методики расчета экономии других ведомств); 2) данные Росстата менее достоверны, чем сайта zakupki.gov.ru (далее – портал государственных закупок РФ); 3) Росстатом учитываются все закупки, включая закрытые, на сайте представлены только открытые сведения, при этом закрытым процедурам свойственна меньшая экономия. Первый проректор ВШЭ Александр Шамрин, который руководил подготовкой доклада ВШЭ, обращает внимание на то, что статистические данные Росстата официальные, а данные вышеуказанного сайта таковыми не являются. Он справедливо отмечает, что не все технические проблемы на указанном сайте устранены, кроме того, имеют место проблемы с получением данных по контрактам с единственным поставщиком и по закрытым торгам.

Вышеуказанный доклад ВШЭ дает также ценную информацию, представленную рядом трендовых диаграмм. Они позволяют оценить тренды тех или иных индикаторов системы государственных закупок до и после внедрения ФКС. Так, негативную тенденцию роста доли закупок у единственного поставщика в общей сумме контрактов в 2013 г., выраженную в росте данных показателей, удалось преодолеть в 2014 г. (см. рис. 1).

Именно трендовый анализ является основным инструментом настоящего исследования. Его целью является определение влияния ФКС на систему государственных закупок с течением времени, в динамике.

Кроме того, трендовый анализ планируется использовать для выявления и прогнозирования динамики показателей системы государственных закупок. Для достижения поставленных целей используется также факторный (эконометрический анализ). Статистика данных о госзакупках России на портале государственных закупок РФ представлена за относительно короткий период времени (начиная с 2011 г.). Этот факт не позволяет получить достаточное количество наблюдений для анализа временных рядов. Наибольшее количество наблюдений для эконометрического анализа обеспечивает регрессионное моделирование на региональном уровне (пространственное моделирование и моделирование на основе панельных данных). Более того, данные в разрезе регионов в полном объеме представлены на портале государственных закупок РФ. Региональный анализ имеет также потенциал оценки факторов эффективности государственных закупок в регионах России. Агрегирование региональных данных позволяет сделать выводы об эффективности государственных закупок на федеральном уровне.

До настоящего момента эконометрическое моделирование в исследованиях эффективности системы государственных закупок России использовалось относительно редко в силу недостаточности эмпирических данных и трудоемкости их получения. Одними из первых таких исследований являются работы А.А. Яковлева, А.В. Ткаченко, О.А. Демидовой, О.Н. Балаевой [2; 3; 4].

Основываясь на методологии «разностей в разностях», авторы работы [2] рассмотрели закупки двух государственных университетов в период 2011–2012 гг. Один из них осуществлял свои закупки в соответствии с требованиями Федерального закона 94-ФЗ. Другой использовал собственное Положение о закупках. Сравнение данных этих организаций позволило оценить влияние новых форм регулирования на основные параметры эффективности государственных закупок, включая эконо-

мию от снижения цен, уровень конкуренции и своевременность исполнения обязательств по контрактам.

В [3] впервые в российской практике на основе большого массива эмпирических данных о госконтрактах рассматриваются факторы, определяющие уровень снижения цен госконтрактов, задержки поставок и другие проблемы в рамках исполнения обязательств по заключенным контрактам. В качестве выборки наблюдений использованы госконтракты, заключенные одной крупной бюджетной организацией в 2008–2010 гг. В работе показано, что снижение цен на торгах непосредственно зависело от числа заявок, допущенных к рассмотрению. Кроме того, в рамках аукционов цены снижались реже, чем во время закупок на основе конкурсов и котировок.

Характеристика использованных данных. В моделях, рассматриваемых в данной статье, использованы данные портала государственных закупок РФ (раздел «Аналитика: Общественный контроль») и Росстата. При построении моделей используются следующие переменные:

1. СРП (Pro) – Суммарное снижение цены контрактов субъекта РФ в результате процедур государственных закупок в процентах к первоначальному цене контрактов в течение рассматриваемого периода (года).

2. ЭЗК (Con) – Суммарная экономия при заключении контрактов субъекта РФ (разница между первоначальной и конечной (фактической) ценой контракта) в процентах к первоначальной цене контрактов в течение рассматриваемого периода (года).

3. DoI – доля государственных закупок региона РФ в стоимостном выражении в общей сумме государственных закупок за рассматриваемый период (год).

4. RonI – сумма контрактов региона РФ, заключенных при участии единственного поставщика, в процентах к общей сумме контрактов региона в течение рассматриваемого периода (года). Значения данного показателя получены расчетным путем из первичных данных портала государственных закупок.

5. PCG – валовый региональный продукт на душу населения, откорректированный на индекс цен. Данные ВРП были получены из официальных статистических на сайте Федеральной службы государственной статистики¹ в разделе «Национальные счета». Индекс цен² был использован в качестве дефлятора для корректировки ВРП, он был получен из ежегодных сборников «Регионы России. Социально-экономические показатели», размещенных на том же сайте.

Моделирование и результаты исследования. Как было отмечено выше, внедрение ФКС благоприятно повлияло на динамику показателей доли закупок у единственного поставщика в общей сумме контрактов в 2014 г.: рост их значений в 2013 г. сменился снижением в 2014 г. Здесь необходимо отметить, что динамика показателей, представленная на рис. 1, может быть обусловлена эффектом переходного периода, когда заказчики и поставщики стремились заключить контракты до внедрения ФКС (по старым правилам), то есть до конца 2013 г.

Рассмотрим структурную динамику показателя «Экономия при заключении контрактов» (в %) за период 2011–2014 гг. (см. рис. 2). С 2013 г. наблюдается устойчивая тенденция снижения этого показателя для России в целом. В 2014 г. данный показатель упал до 6,8 %.

На первый взгляд, можно сделать вывод об отрицательном влиянии факта внедрения ФКС на уровень экономии средств при заключении контрактов. Однако это утверждение было бы справедливо только при условии комплексного контроля процесса формирования первоначальных цен контрактов, наличия единого, сквозного

¹ Сайт Федеральной службы государственной статистики РФ: www.gks.ru.

² Предполагаем, что использование корректировки на индекс цен (ConsumerPriceIndex) в данном случае уместно как заменитель дефлятора ВВП для трансформации номинального ВВП в реальный.

цикла организации закупок, которые в настоящее время еще не сформированы [1, с. 158]: «Планирование, осуществление закупок и исполнение контракта осуществляются вне единого технологического процесса, сопоставление изначально заданной цели закупки и полученного результата невозможно».



Рис. 2. Структурная динамика показателя «Экономия при заключении контрактов», % (составлено по данным портала государственных закупок РФ)

Кроме того, устойчивая и наглядная тенденция снижения показателя «Экономия при заключении контрактов» наметилась в 2013 г., то есть еще до внедрения ФКС. Этот факт может быть связан с активным обсуждением и пересмотром принципов функционирования системы государственных закупок в профессиональном сообществе, с переносом акцентов с особо значимого ценового фактора на другие характеристики процесса го-

сударственных закупок, такие как повышение внимания к качеству произведенных в рамках госзаказа товаров, работ, услуг, расширение полномочий заказчика и одновременно повышение его ответственности.

Другими словами, вероятно, уже в 2013 г. начали работать механизмы ФКС, согласно которым подход государственного заказчика к формированию первоначальной цены стал более ответственным, более эффективными стали механизмы обоснования первоначальной цены контракта. Важно также отметить, что в 2014 г. при снижении экономии в результате процедур (СРП) относительно 2013 г. возрос уровень экономии послеконкурсных процедур. Этот факт может свидетельствовать также о более ответственном отношении государственных заказчиков на всех стадиях заключения госконтракта, включая стадию после проведения торгов.

Все вышесказанное дает возможность сделать предварительный вывод о том, что несмотря на то, что ФКС не была сформирована в полной мере в 2014 г., ее общее влияние на процессы государственных закупок ощутимо. Уже в течение первого года реализации ФКС наблюдаются положительные сдвиги.

Далее на примере ряда эконометрических моделей наличие такого влияния будет показано на региональном уровне.

В этой связи целесообразно рассмотреть показатель послепроцедурной экономии (разница между ценой предложения победителя и конечной ценой контракта, или разница между ЭЗК и СРП, в %), а также выявить факторы, на него влияющие, в динамике за период 2011–2014 гг. С этой целью построен ряд регрессионных моделей оценки колебаний значения данного показателя в разрезе субъектов РФ. Результаты регрессионного моделирования представлены в таблице 1.

Таблица 1. Модели оценки колебаний показателя послепроцедурной экономии государственных закупок («Разница между предложением победителя и ценой контракта» в терминах портала государственных закупок РФ) в субъектах РФ

Зависимая переменная: разница между предложением победителя и ценой контракта				
Номер модели	1	2	3	4
Период	2011	2012	2013	2014
C	1,7899 (0,0390)	1,1538 (0,2751)	1,1014 (0,2957)	3,2817 (0,0001)
СРП (снижение по результату процедур)	0,2331 (0,0461)	0,2480 (0,0666)	-0,1741 (0,1934)	-0,5399 (0)
d (RES)	-1,6154 (0,0026)	-	-	-
PCG2011m	4,9483 (0)	-	-	-
PCG1211m	-	45,4653 (0,0047)	41,8473 (0,0093)	-19,9746 (0,1341)
Con(-2)	-	-	0,2132 (0,0258)	0,1732 (0,0152)
Dol	-	-	-0,5091 (0,0003)	-
R ²	0,3781	0,1377	0,2671	0,2242
Вероятность по F-статистике	0	0,0036	0,0001	0,0003

Примечание. «0» обозначает 0,0000; в скобках представлены вероятности нуль-гипотезы по t статистике (p-value); d (RES) – фиктивная переменная, характеризующая республику в качестве субъекта Российской Федерации; dol – доля государственных закупок региона в общей сумме государственных закупок за рассматриваемый период (год); PCG2011m – подушевой валовой региональный продукт в 2011 г., разделенный на 1000000 для наглядности моделирования; PCG1211m – разность PCG2012m – PCG2011m, или прирост подушевого ВРП в 2012 г., поделенный на 1000000; «(-2)» в обозначении переменной обозначает временной лаг значения соответствующей переменной относительно рассматриваемого в модели периода. Так, Con(-2) в модели № 3 обозначает показатель ЭЗК (Con), рассчитанный для регионов России в 2011 г.

По таблице 1 следует отметить наглядную тенденцию изменения факторов, влияющих на зависимую переменную. В частности, переменная СРП в 2011 г. положительно влияет на зависимую переменную (большее значение СРП региона соответствует большому значению зависимой переменной; см. модель № 1). В 2012 и 2013 гг. значимость этой переменной снижается (в 2013 г. она уже незначима в модели, см. модель № 3). В 2014 г. переменная вновь становится значимой, однако меняется характер ее влияния с положительного на отрицательный, соответственно меняется знак коэффициента перед ней в модели, см. модель № 4). Таким образом, в 2014 г. большая экономия на стадии торговых процедур соответствует меньшей экономии на послепроцедурной стадии. Этот факт можно рассматривать как более ответственное поведение заказчика в рамках единого цикла государственных закупок, которое выражается в его более активном ценовом регулировании: например, недостаточное снижение цены в результате торговых процедур приводит к более значительному ее снижению на послепроцедурной стадии.

Кроме того, по данным таблицы 1 следует отметить повышение однородности процесса формирования уровня зависимой переменной в период функционирования ФКС. В частности, в моделях 1, 2, 3 (за 2011–2013 гг.) на колебания зависимой переменной оказывают влияние различные факторы, такие как уровень благосостояния региона и его динамика в предыдущие годы, доля государственных закупок региона в общем объеме государственных закупок и пр. В модели № 4 (за 2014 г.) на зависимую переменную оказывают влияние только «внутренние» переменные, характеризующие процесс государственных закупок в год наблюдения и ранее. Наличие лаговых переменных в Моделях 3 и 4 говорит о преемственности показателей субъектов РФ, которую необходимо учитывать при прогнозировании показателей, характеризующих эффективность государственных закупок в РФ в разрезе регионов.

Выводы. Проведенное исследование показало, что внедрение ФКС начинает оказывать комплексное влияние на характеристики системы государственных закупок в России. Более того, влияние ФКС имело место уже на стадии ее формирования и обсуждения в профессиональных сообществах (в 2012–2013 гг.). Полученные регрессионные модели характеризуют динамику этого влияния, а также факторы, влияющие на уровень послепроцедурной экономии государственных закупок в разрезе регионов России. Предложенная методика создает предпосылки для дальнейшего исследования факторов эффективности системы государственных закупок России. В частности, в последующих исследованиях планируется рассмотреть показатель «доля государственных закупок у единственного поставщика» и как зависимую переменную, и как фактор влияния.

Статья публикуется при поддержке гранта РГНФ «Основной конкурс» (в рамках исследовательского проекта № 13-02-00446а)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации» – 2014 / НИУ ВШЭ. М.: Высшая школа экономики, 2015. 301 с. URL: hse.ru/data/2015/06/25/1083804217/hse_nation-doc.pdf
2. Яковлев А.А., Ткаченко А.В., Демидова О.А., Балаева О.Н. Сравнительный анализ эффективности закупочной деятельности государственных организаций сходной сферы деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 5–36.
3. Яковлев А.А., Демидова О.А., Балаева О.Н. Причины снижения цен на торгах и проблемы исполнения госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных) // Вопросы экономики. 2012. № 1. С. 65–83.
4. Яковлев А.А., Демидова О.А. Реформа системы государственных закупок и практика отбора поставщиков для государственных нужд в России в 2004 и 2008 годах // Экономический журнал ВШЭ. 2010. № 2. С. 202–226.

THE ASSESSMENT OF IMPACT OF FEDERAL PURCHASING SYSTEM ON THE EFFICIENCY OF STATE PROCUREMENTS: REGIONAL ANALYSIS

© 2015

T.V. Kramin, Doctor of Sciences (Economics), Professor,
Director of the Research Institute of Social and Economic Development
R.A. Grigoryev, Doctor of Sciences (Economics) of the University of Portsmouth,
deputy director of the Research Institute of Social and Economic Development
M.V. Kramin, Master of Finance of the USA, PhD (Physics and Mathematics),
assistant professor of Chair of Advanced mathematic
Institute of Economics, Management and Law, Kazan (Russia)

Keywords: Federal purchasing system; state procurements.

Abstract: The paper considers the issues of the efficiency assessment of Federal Purchasing System (FPS) of Russia applicable since the beginning of 2014. The author carries out the factor analysis of key characteristics of the state procurements process in Russia, basing on the study of empirical data on the state procurements in Russia in the period before and after the FPS introduction (2011 – 2014), including the transition period of its development (2012 – 2013). The study showed that the FPS introduction starts to have the over-all influence on the characteristics of the state procurements system in Russia. Moreover, the FPS had the impact at the time of its formation and discussion by the professional associations (2012 – 2013).